

Procesos de deportación en Ecuador*

Gina Benavides Llerena**

La deportación se encuentra contemplada en el ordenamiento legal ecuatoriano como una expresión del ejercicio del principio de soberanía estatal, por el cual el Estado se reserva el derecho de escoger y determinar cuales son las personas extranjeras que considera adecuadas para sus intereses, procediendo a expulsar a aquellas que no se ajustan a los mismos.

El ordenamiento internacional si bien reconoce la soberanía de los estados, no obstante también ha fijado límites para precautelar los derechos de las personas para evitar que la discrecionalidad del Estado genere abusos y violaciones a los derechos.

Si bien Ecuador ha ratificado la mayoría de convenios internacionales de protección de derechos humanos y específicos de migración y refugio, en los que se fijan estándares para los procedimientos de deportación, su marco legal no ha sido adecuado a los mismos, lo que viene provocando una serie de violaciones a los derechos humanos de las personas extranjeras.

En los últimos 7 años, se ha evidenciado un notable incremento en el número de deportaciones, como parte de políticas de control y restricción del ingreso y permanencia de personas extranjeras, particularmente colombianas y peruanas.

Sobre esta base, se realiza una descripción del sistema de deportación en el país, observando sus antecedentes históricos, su regulación legal formal y se compara ésta con sus prácticas de implementación, observando además su incompatibilidad con los estándares internacionales de protección.

Antecedentes históricos

La deportación se empieza a utilizar en Ecuador en 1837, asociándola con la pena de destierro o confinamiento en lugares inhóspitos del país,^[1] aplicándola a personas que habían cometido delitos graves, especialmente políticos.

En 1869, pasa a denominarse “extrañamiento” y se aplica a los extranjeros que hubieren comprometido la seguridad interior o exterior del Estado.

En 1886 y 1921 las primeras leyes de extranjeros,^[2] determinaron que los extranjeros podían ser “expelidos” del territorio cuando participen en disensiones civiles o cuando cometieren actos perniciosos para la moral y las buenas costumbres.

En 1921, la Ley de Extranjería, Extradición y Naturalización^[3] regula la “expulsión de extranjeros” en los casos de que estos hubieren atentado contra el orden público, hubiesen ingresado violando normas de admisión, hubiesen sido criminales sancionados con una pena, autores de delitos comunes cometidos en el extranjero y que no pueden ser juzgados en Ecuador, ser vagabundos y haber infringido la ley de opio. La medida tenía carácter individual, debía ser conocida y resuelta por el Ministerio del Interior. Una vez ordenada se otorgaba el plazo de 10 días para que la persona prepare su viaje, se sancionaba el reingreso del deportado y existía la posibilidad de revocación de la medida si desaparecían las circunstancias que la dieron origen.

En ese mismo año, se dictó un decreto prohibiendo la inmigración china al territorio.^[4] Todos los residentes chinos registrados podían permanecer en el país, pero sólo en su lugar de registro, so pena de expulsión; se negaba el ingreso de nuevos inmigrantes chinos y se ordenaba su expulsión inmediata en caso de ingreso, sancionando además al funcionario que facilitó dicho ingreso.

En 1940 el Reglamento a la Ley de Extranjería,^[5] contempla a la expulsión como una de las penas a ser aplicada a los extranjeros junto con la multa, envío forzoso a colonia penal y prisión correccional por 8 días. Su tramitación era de carácter administrativo, pero incorporaba procedimientos penales. El Intendente General de Policía debía instruir un sumario conforme a las reglas del Código de Procedimiento Penal. Era obligatoria la intervención del fiscal. Una vez evacuada la prueba, el caso debía ser resuelto por el

Ministro de Gobierno, cuya decisión era inapelable. La expulsión debía efectuarse en el plazo de 30 días, tiempo durante el cual el extranjero estaba bajo vigilancia especial de la autoridad, pero no prisión. Ante la imposibilidad de llevarse a cabo la expulsión, por ausencia de documentos de identidad, pasaporte, ausencia de medios económicos y otras causas, se podía ordenar el confinamiento (colonias agrícolas). La orden de expulsión podía ser declarada sin efecto si desaparecían las causas que la motivaron y se sancionaba con multa el reingreso.

En 1947 la tercera Ley de Extranjería^[6] mantuvo la figura de expulsión ampliando las causales para su aplicación a los que por cualquier medio ultrajaren la dignidad nacional o se dediquen a la propaganda de doctrinas o de teorías contrarias a la moral y al sistema constitucional; los que provocaren manifestaciones contrarias al orden establecido y para desprestigiar al régimen, los que fomenten luchas civiles, disensiones, sedición, rebelión y que a juicio de las autoridades atenten contra la seguridad hemisférica.

En febrero de este mismo año, en el marco de la Guerra Fría, se decretó la expulsión de extranjeros peligrosos para la seguridad del continente.^[7] Este decreto se basó en la Resolución VII de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y la Paz celebrada en México, por la cual cualquiera de los Estados podría pedir a otros Estados la expulsión de extranjeros que consideren peligrosos.

En la década de 1960 en el Ecuador, en el marco de una revuelta interna contra el orden constituido, se ordenó la expulsión de tres ciudadanos venezolanos y un panameño, quienes fueron acusados de haber tomado parte activa en asuntos internos. Decisión que luego fue derogada por pedido de Estados Unidos (EEUU), Venezuela y Panamá.

A partir de 1971, la situación de los extranjeros va a estar regulada por las leyes de extranjería y migración. La primera establecía los tipos y categorías migratorias para la admisión; y la segunda determinaba los procedimientos de control para el ingreso, permanencia y salida. La expulsión pasa a denominarse deportación y se ejecuta bajo los mismos principios de orden público y de carácter protectivo y defensivo del Estado, que orientaron el tratamiento de los extranjeros desde la década de los 40. Explícitamente va a considerar a la deportación como una acción de carácter penal. Introduce una distinción entre cláusulas de exclusión y deportación, ampliando sobre todo las primeras en las que se refuerzan las de orden público, generando posiciones discriminatorias y excluyentes de grupos de población considerados moralmente peligrosos. Además se incorpora la noción de infracciones migratorias, distinguiendo entre delitos y contravenciones.

Se puede decir entonces que el tratamiento de la deportación contemplado en la Ley de Migración de 1971, sintetiza la construcción histórica sobre el concepto de extranjero en el país. Se fundamenta en una concepción de control y devela una posición de defensa y criminalización, al llevar implícita una noción de categorías de derechos y personas, distinguiendo entre nacionales y extranjeros, y entre estos últimos entre extranjeros aceptables y otros que no, estos últimos fuertemente ligados a temas de moral, orden y seguridad pública. Todo ello, sobre la base de una amplia y fuerte concepción del principio de soberanía estatal que legitima la discrecionalidad y arbitrariedad, a nombre de la seguridad y estabilidad nacional.

Marco jurídico vigente

La deportación se encuentra regulada internamente por:

- La Constitución Política del Ecuador (Art. 24): establece las normas generales del debido proceso para todos los procedimientos incluida la deportación.
- La Ley de Migración de 1971, actualmente codificada (Capítulo V) que establece los procedimientos generales de su aplicación.
- La Ley de Extradición (Art. 5.1 y 9) que determina su no procedencia para nacionales y refugiados.
- Decreto 3301 que Reglamenta la aplicación en el Ecuador del Estatuto de los Refugiados, (Art. 13 y 34) que consagra el principio de no devolución y no

expulsión de refugiados.

A su vez, forman parte del ordenamiento jurídico interno los siguientes convenios internacionales, que fijan estándares sobre deportación:

- Convención Americana de Derechos Humanos-CADH (Art. 22. 5, 6, 8, 9)
- Convención para la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares-CTMF (Art. 22.2)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-PIDCP (Art. 13)
- Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados-CER (Art. 32.1 y 33.1 y 2)
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas y Degradantes-CT (art. 3.1)
- Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura-CIT (Art. 13)
- Convención Interamericana sobre extradición CIEEx (Art. 4 y 5)

Este marco jurídico se complementa con los estándares internacionales establecidos en los siguientes informes y fallos internacionales:

- Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio-CIDH.
- Opinión Consultiva 18 Corte Interamericana de Derechos Humanos-Corte IDH
- Opinión Consultiva 16 Corte Interamericana de Derechos Humanos-Corte IDH
- Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares-Ecuador

De acuerdo al Art. 19 de la actual codificación de la Ley de Migración, son causales de deportación:

1. Haber ingresado al país sin sujetarse a inspección migratoria de los agentes de policía del Servicio de Migración o por un lugar u horario no reglamentarios.
2. Haber sido admitido provisional o definitivamente y al momento de ingresar o durante su permanencia estar comprendido en alguno de los hechos constitutivos de las causas de exclusión. [\[8\]](#)
3. Haber sido condenado en el Ecuador por delito tipificado en las leyes de la República, después de ejecutoriada la sentencia, cumplida la pena u obtenido el indulto.
4. Ser delincuente común que no puede ser juzgado en el Ecuador por falta de jurisdicción.

La codificación eliminó el carácter penal de la acción. Su tramitación corresponde al Intendente General de Policía de cada provincia y su ejecución al Servicio de Migración de la Policía Nacional.

Su trámite incluye seis etapas: conocimiento, audiencia, resolución, consulta, impugnación y ejecución. La consulta corresponde en los casos de negativa de la deportación y está a cargo del Ministro de Gobierno; y la impugnación de la deportación ante los órganos jurisdiccionales correspondientes. El procedimiento no debería durar más de 72 horas (3 días), previo a consulta o impugnación.

En caso de no poder cumplirse la orden de deportación por tratarse de un apátrida, por falta de documentos de identidad u otra causa justificada se sustituirá la prisión preventiva por alguna de las medidas alternativas previstas en el artículo 171 del Código de Procedimiento Penal. Si transcurren tres años sin ejecutarse la orden se regularizará la permanencia en el país.

La ejecución de la deportación acarrea dos efectos:

1. *La salida del país*, en base al siguiente orden:

- a) Al país del que provino con anterioridad a su ingreso;
- b) Al país donde se embarcó con destino al Ecuador, al país de origen;
- c) Al país donde estuvo domiciliado con anterioridad a su ingreso o,
- d) Al país que lo acepte.

2. *Registro y penalización.* La orden de deportación será registrada en todas las dependencias de la Policía de Migración y del Servicio Consular para impedir el ingreso y la concesión de visa. La persona deportada no puede volver a ingresar sin autorización del Consejo Consultivo de Política Migratoria. Si lo hiciere sin esta autorización comete delito migratorio sancionado con pena de prisión de 6 meses a 3 años y multa de 400 a 4000 dólares.

Se contemplan regulaciones especiales relativas a:

- a) Asilados o refugiados: no se aplica cláusulas de exclusión. Serán admitidos provisionalmente hasta que el Ministerio de Relaciones Exteriores resuelva su caso.
- b) Los arraigos decretados por los juzgados o tribunales de la República, no impedirán que se ejecuten las órdenes de deportación previa decisión del Consejo Consultivo de Política Migratoria.
- c) Extensión de la deportación a familiares o acompañantes, cuando éstos también se encontraren en situación irregular.

Prácticas de deportación y estándares internacionales

A fin de ubicar las prácticas de deportación y verificar el cumplimiento de los estándares internacionales de protección, se revisaron 91 expedientes de la Intendencia General de Policía de Pichincha, de los cuales 37 corresponden al año 2007, 48 al 2006 y 8 al 2005. Estos involucraron a un total de 231 personas.

Estándares generales de deportación

Estándar 1: No expulsión de nacionales (Convención Americana sobre Derechos Humanos-CADH, art. 22.5 con alcance fijado por Segundo Informe de Relatoría de Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH, Párr. 97.1).

Un 2.6% de las personas sometidas a deportación manifestaron ser ecuatorianas y de éstas el 16% (1 de 6 personas) fue deportadas; por su parte un 7.8% de personas extranjeras que iban a ser deportadas refirieron estar casados o unidos y/o tener hijos/as ecuatorianos/as. De éstas el 75% fueron deportadas (12 de 16 personas).

Se establece violaciones al principio de no expulsión de nacionales, tanto por aplicación directa de la deportación a ecuatorianos/as; como indirecta a través de la deportación de hecho de niños/as y/o adolescentes ecuatorianos, que deben salir del país junto con su padres extranjeros deportados. Evidencia además la existencia de riesgo de detención de ecuatorianos/as que al no probar su nacionalidad son asumidos prima facie como extranjeros.

Estándar 2: No expulsión de refugiados o de personas que pueden sufrir tortura (CER art. 32.1, CT art. 3.1. y 2; CIPST, art. 13). En concordancia con: *Principio de no devolución* (CADH art. 22.8, CT art. 3, CER Art. 33.1 y 2; Declaración de Cartagena, Conclusión 3; CIDH, Relatoría de Trabajadores Migratorios, Párr. 97.2).

El 2.1% fueron solicitantes de refugio en trámite

El 0.8% fueron solicitantes de refugio a quienes se les negó ese estatuto.

Los principios de no deportación a refugiados o posibles víctimas de tortura y su implicación con el principio de no devolución, aparecen limitados en la medida que se observa la deportación de solicitantes de refugio a quienes se les negó ese estatuto, o una gran cantidad de indocumentados que no lograron probar su permanencia legal, pero que no obstante, podrían ser potenciales solicitantes de refugio.

Estándar 3: No expulsión de extranjeros de larga data y que hubieren adquirido vínculos familiares (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación 30, párrafo 28).

Un 7.8% de personas probaron tener hijos o compañera ecuatoriana.

Un 0.8% de mujeres extranjeras estaban embarazadas y tenían un compañero ecuatoriano

Se determina la existencia de extranjeros que crean vínculos familiares en el país, frente a los cuales se hace prevalecer el principio de soberanía estatal por sobre el de unidad familiar y protección de los derechos del niño/a y adolescentes. Además se evidencia una falta de protección a las mujeres embarazadas como grupo vulnerable previsto en la Constitución Política Ecuatoriana.

Estándar 6: No discriminación (CADH art. 1, PIDCP art. 2.2, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación 30, Párr. 25).

El 63.6% de nacionalidad colombiana, el 18.18% peruana, el 15.58% de otras nacionalidades^[9] y el 2.6% ecuatoriana.

El 53.6% hombres y el 46.3% restantes mujeres. Del total de mujeres el 70% son trabajadoras sexuales.

El 75.8% migrantes que no justificaron permanencia regular en el país.

El 9.9% migrantes que justificaron su permanencia mediante visa (Tarjeta Andina).

El sistema de deportación contiene dispositivos de estigmatización y orientación específica a grupos: trabajadores/as migratorios/as andinos/as indocumentados/as, pobres, especialmente colombianos/as y peruanos/as, que han ingresado con tarjeta andina y han permanecido en el país después de su vencimiento, y que se han incorporado en su mayor parte al mercado informal de trabajo. En el caso particular de las mujeres colombianas, dedicadas al trabajo sexual. Y en el caso de los peruanos dedicados a la venta ambulante de aguas medicinales. Estas personas realizan actividades y están insertos en circuitos y espacios conocidos por las autoridades (calles, *night clubs*, bares, billares y hoteles de determinados barrios de la ciudad).

Estándar 4: No deportación colectiva (CADH art. 22. 9, CTMF art. 22.1, Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos-Corte IDH. Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso de haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana; CIDH Relatoría de Trabajadores Migratorios, Párr. 97.5).

El 63.7% de los casos se refieren a partes individuales, el 23% a partes de 2 a 3 personas, el 8.7% a grupos de 4 a 10 personas, y un 4.3% a grupos de más de 10 personas.

Un 13% de los partes correspondan a procesos grupales, en el que pueden estar inmersas de 4 hasta 27 personas. Estos casos corresponden a procesos de batidas o redadas policiales. Además se detectó la elaboración de partes grupales e individuales, pero sobre un mismo procedimiento colectivo de redada. De esta forma, se evidencia la existencia de una práctica de detención colectiva de grupos específicos de población extranjera, la cual, como se verá más adelante, encubre una práctica de deportación colectiva, bajo un aparente juzgamiento individual.

Estándares de debido proceso

El derecho a un debido proceso legal, como lo ha reconocido expresamente la Corte IDH, debe ser comprendido en un sentido amplio, abarcando las esferas judiciales y administrativas y los distintos órdenes: civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.^[10] Junto a los estándares internacionales de debido proceso, la Corte IDH, ha establecido una serie de estándares mínimos que deben ser contemplados dentro del procedimiento de deportación, los cuales se complementan con los estándares generales de derechos humanos, entre los principales tenemos:

Estándar 1: Expulsión por autoridad competente y conforme a ley (CADH art. 22.6, PIDCP art. 13, CTMF art. 22.2, CER art. 32.2, CIDH Segundo Informe Periódico Relatoría Trabajadores Migratorios, Párr. 97.4).

Privación de la libertad

Los principales motivos consignados en los partes u oficios fueron:

- Indocumentación como único motivo: 31%
- Indocumentación y trabajar sin permiso: 22% (mal uso de visa por estar vendiendo

confites o trabajando en *night club*).

- Indocumentación y otros motivos: 31% (actitud sospechosa, denuncias de ecuatorianos por presuntas estafas, agresiones físicas y verbales, no pagar el taxi, escándalos efectuados en viviendas o lugares de venta de alcohol, portar arma blanca)
- Cumplimiento de pena: 8.6%
- Mal uso de visa y trabajar sin permiso: 5.1%
- Otros motivos: 1.7% (escándalo, visa caducada, ingreso al país sin registrar en el pasaporte el ingreso, liberado después de haber sido detenido por sospecha de delito).

Como se puede apreciar, un 32.7% estuvieron asociados a “otros motivos” básicamente relacionados con problemas de convivencia. Ello evidencia que la deportación es utilizada como un mecanismo conexo y funcional para ejercer control sobre las conductas y acciones de grupos de extranjeros; o como mecanismos para persecución de aparentes delitos o contravenciones, que deberían ser canalizados por otras vías legales.

Es preocupante también que en un 27% de las detenciones estén asociados al hecho de estar trabajando, lo cual nos evidencia un proceso de criminalización del derecho al trabajo.

De los motivos señalados, solamente el relativo al cumplimiento de pena, se encuentra expresamente contemplado como cláusula de deportación en la Ley de Migración. Los otros tres motivos, son asociados por las autoridades migratorias con las causales de deportación y exclusión, lo que constituye una violación al debido proceso, al no garantizar la seguridad jurídica, violar el principio de legalidad y no estar sometidas a control jurisdiccional alguno. Estas detenciones al estar sujetas además a la interpretación y discrecionalidad de las autoridades de migración dan base a que se configuren como ilegales y arbitrarias.

Conocimiento por parte de la autoridad

De las 231 personas detenidas, sólo en 96 existe la constancia de una boleta constitucional de encarcelamiento. En ninguno de los casos del 2006 y 2007^[11] consta una legalización de la detención, pese a que el art. 24 de la Ley de Migración dispone que previo a iniciar el procedimiento el Intendente debe solicitar al juez de lo penal la adopción de medidas cautelares previstas en el art. 167 del Código de Procedimiento Penal, esto es la orden de prisión preventiva.

Audiencia

En el 89% de los casos el Intendente avocó conocimiento y ordenó la realización de la audiencia prevista por la ley.^[12]

En el caso de grupos las citaciones a la audiencia y el acta de audiencia se realizaron de manera colectiva, aunque en el acta se individualizan los argumentos dados por cada persona extranjera y los pronunciamientos del Fiscal. La individualización en estos casos se limitó al señalamiento del nombre y su consideración de si procede o no la deportación.

La comparecencia del fiscal aparece registrada en el 100% de las audiencias, pero en el 75% se pronunció con la siguiente frase: *“Acogiendo lo solicitado por el citado y en vista de encontrarse ilegalmente en el país, esta fiscalía solicita su deportación”*.

Resolución

En el 68% de los casos revisados, el Intendente resolvió la deportación; en el 28% su no deportación; en un 3% se inhibió y en 1% revocó una orden de deportación. Se ordenó la deportación de 162 personas señalando: *“Con estos antecedentes, acogiendo lo solicitado por el citado de nacionalidad extranjera y lo mencionado por el señor agente fiscal, esta autoridad resuelve la inmediata deportación.”*

En la mayoría de los casos que se resuelve la no deportación no se realiza fundamentación legal expresa y solamente en los casos en que se eleva a consulta, se menciona el art. 28 de la ley.

En los casos de refugiados y solicitantes de refugio se invoca el Decreto 3301.

En los casos de extranjeros con hijos ecuatorianos o extranjeras embarazadas, se invoca los principios constitucionales de protección de la familia, responsabilidad paterna y reconocimiento de las uniones de hecho.

Para los casos de extranjeros que han probado su permanencia legal, se invocan

únicamente los artículos de procedimiento civil y penal relativos al valor de la prueba, para dar valor a tarjetas andinas, pasaportes con visa, o certificaciones que prueban el trámite de visas.

En los casos de extranjeros/as que han cumplido la pena: se aplican los mismos argumentos de vínculo familiar o embarazo.

Tiempo de trámite

El 60.4% de los casos fue resuelto en un promedio de 72 horas. Es decir, dentro del tiempo previsto por la ley, sin embargo, en un 39% de los casos este tiempo se prolonga más allá del plazo legal llegando a alcanzar hasta 27 días.

Estándar 2: Adjudicador responsable e imparcial (2do Informe Relatoría Trabajadores Migratorios CIDH, Párr. 99 A)

Aunque formalmente en el 100% de las actas de audiencia aparece la firma del Intendente y el Secretario, dando fe de que estuvieron en la audiencia. De acuerdo al Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes de Ecuador (SJRM-Ecuador),^[13] en la práctica ninguna de estas dos autoridades está presente en la audiencia y firman con posterioridad el acta. En general, el trámite de deportación, la audiencia y resolución se encuentra a cargo de un funcionario de la Intendencia.

Igualmente aunque aparece la firma del defensor de oficio y el Fiscal, de acuerdo al SJRM-Ecuador, en la práctica estos firman el acta con posterioridad.

Sólo el 47.3% de los expedientes estaban numerados.

El 55% de los expedientes no tenían carátula.

El 42.9% señalaba que se trataba de un juicio penal de deportación

Estos datos develan un incumplimiento de formalidades básicas de identificación de los expedientes, hecho que puede llevar fácilmente a alterar los registros y a dificultar el seguimiento y ubicación de los casos. Además devela limitaciones en los niveles de responsabilidad, imparcialidad y rendición de cuentas de las autoridades. Esta situación como lo señaló el propio Intendente de Policía, se debe a que “no cuentan con un servicio informático de registro y seguimiento de expedientes”^[14] y de acuerdo a la Secretaría de dicha institución no están obligados a realizar reportes mensuales de este tipo de acciones.

El Intendente sostuvo que la deportación “es una acción híbrida [...] es un trámite que tiene algo de civil, porque es extremadamente sumario, algo de penal porque se remite a las normas del debido proceso [...] es un procedimiento especial.” Como se puede evidenciar no existe claridad sobre el tipo de acción. Sin embargo, lo que en el fondo se encuentra implícito a lo largo del procedimiento es la concepción penal de la acción

En cuanto al tiempo de tramitación es importante comprobar que el procedimiento en buena parte se ajusta al tiempo promedio legal.

Estándar 3: Derecho a ser oído (2do Informe Relatoría de Trabajadores Migratorios CIDH, Párr. 99.B)

En la totalidad de las actas de audiencia se registra el pronunciamiento de la persona que va a ser deportada, utilizando las siguientes frases preestablecidas:

- Indocumentados/as: “*Quiero irme a mi país de origen en calidad de deportado*”. De acuerdo al SJRM, esta es una frase de cajón que coloca el funcionario a cargo del trámite. Lo cual devela una limitación a los derechos de información y de defensa, pues prácticamente se está colocando a la persona en posición de autoinculpación sin tener pleno conocimiento de las consecuencias futuras que puede tener su pedido y la deportación en sí misma.

- Migrantes con visa: La persona indica la calidad de visa que tiene (tarjeta andina o que está en trámite de visa de inmigrante o no inmigrante) y aparece la constancia del documento que la contiene, que puede ser tarjeta andina o pasaporte.

- Solicitantes de refugio: “*soy solicitante de refugio y pido mi libertad*”, o “*fui solicitante de refugio*.” Y se registra la existencia de certificación extendida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y/o la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR.

- Extranjeros/as con hijos/as, con vínculo familiar o embarazadas. Se señala

expresamente la existencia de dicho vínculo y aparece la constancia de las partidas de nacimiento, matrimonio, minuta de notaría sobre reconocimiento de unión de hecho y certificado médico.

- Detenidos/as extranjeros/as que han cumplido pena. “Pido regresar a mi país.” Sin embargo, existen casos de pedidos expresos de no deportación tomando en consideración que han adquirido un vínculo familiar en Ecuador, por la vía de relación con un/a ecuatoriana, hijos/as ecuatorianas o estar embarazada.

Estándar 4: Información, traducción e interpretación (2do Informe Relatoría de Trabajadores Migratorios CIDH, Párr. 99 C; CTMF Art. 22.3).

En ninguna de las actas registradas aparece la comparecencia de intérpretes. Se debe indicar que al menos 6 casos incluían a personas que no hablaban el español (franceses, italianos, holandeses, sudafricanos, indonesios y rusas).

Estándar 5: Representación legal (2do. Informe Relatoría Trabajadores Migratorios CIDH, Párr. 99 D; CTMF art. 22.4, PICIP art. 13, CER art. 32.2).

Ni la defensa de oficio ni la particular cumplen con las garantías de eficacia y efectividad. En el 93% de las actas se registra la presencia de un defensor de oficio, pero en el 88% de los casos esta defensa se limitó a la utilización de la siguiente frase: “*Una vez que el citado ha rendido su declaración, solicito que se le de el trato que se merece y se falle a su favor*”. Sólo en el 12% restante utilizó argumentos cortos para señalar que la persona tenía visa, algún vínculo familiar, que se debía respetar sus derechos humanos o presentó algún certificado migratorio. En el 90% de los casos revisados el defensor de oficio se trataba de la misma persona y se determinó que no era un funcionario público, sino que realizaba un trabajo voluntario.

Pese a que formalmente consta la presencia del defensor de oficio en la audiencia, de acuerdo al SJRM-Ecuador, “*este no comparece a las audiencias, sino que se limita a firmar con posterioridad las actas*”.

Sólo en 7 casos compareció un defensor privado, en la mitad de los casos se obtuvo la libertad. Sus defensas son poco técnicas, se limitan a la presentación de documentos y en ninguna de las actas aparecen argumentos que invoquen principios constitucionales o de legislación internacional de protección de derechos humanos.

De acuerdo al SJRM- Ecuador existiría un circuito de corrupción entre abogados particulares y funcionarios de la Intendencia quienes hacen el contacto y remisión de clientes.

Estándar 6: Acceso a autoridades consulares (2do Informe Relatoría Trabajadores Migratorios CIDH Párr. 99 F; CTMF Art. 23, Corte IDH, Opinión Consultiva 16).

En ninguna de las actas registradas aparece la citación y comparecencia de representantes consulares.

Estándar 7: Revisión Judicial (2do Informe Relatoría de Trabajadores Migratorios CIDH Párr. 99 E).

Consulta. De un total de 26 resoluciones de no deportación, sólo 9 fueron sometidas a consulta al Ministerio de Gobierno, pese a que es un recurso de carácter obligatorio. De éstas 7 fueron aceptadas y 2 negadas. Los casos que subieron en consulta se refieren a las siguientes situaciones:

- Solicitantes de refugio en trámite
- Extranjeros con compañeras ecuatorianas embarazadas
- Extranjeros con hijos/as ecuatorianos
- Extranjeros que probaron permanencia legal

La constatación de esta práctica nuevamente nos evidencia la discrecionalidad con la que se maneja el procedimiento y los diversos intereses y posiciones que se generan tras estas decisiones.

Impugnación. Ninguna de las 62 resoluciones de deportación emitidas fueron impugnadas, pese a que esta posibilidad se incorporó en la ley desde abril del 2005. De acuerdo al Intendente de Policía de Pichincha, en sus 8 meses de funciones, sólo ha conocido un caso de impugnación.

A estos factores se debe agregar la falta de claridad en la ley sobre la instancia a cargo

de la cual se debe plantear la impugnación. De acuerdo al Intendente de Policía, dicha autoridad es el juez penal. Por su parte, el SJRM considera que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo porque la deportación es una acción administrativa.

En ninguna de las resoluciones de deportación y de notificación de la misma aparece la mención de que dicha resolución es impugnabile ni se determina el plazo para hacerlo y ante que autoridad puede ejercerla. Por el contrario, el Intendente ordena que la Policía proceda de manera inmediata a la deportación.

Estándar 8: Indemnización (CTMF art. 22.5).

Durante la investigación no se detectó la existencia de ninguna demanda de indemnización por procesos de deportación injustos o arbitrarios, pese a que esta medida esta contemplada en la ley.

Estándar 9. Protección de derechos laborales y otros (CTMF art. 22.6 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03).

Durante la investigación no se detectó ningún caso.

Estándar 10: Derecho a solicitar autorización de ingreso a otro Estado (CTMF art. 22.7, art. 32.3; CER art. 32.3).

Durante la investigación no se detectó ningún caso. El SJRM – Ecuador señaló que en la práctica durante las audiencias algunos solicitantes de refugio a quienes se les ha negado ese estatus han manifestado su deseo de no ser deportados a su país de origen, pero su pedido no es escuchado. En otros casos, la persona a cargo del trámite, el fiscal o su propio abogado ni se preocupan por preguntarles sobre este aspecto.

Estándar 11: Respeto a derechos adquiridos (CTMF Art. 22.9).

Durante la investigación no se ubicó ningún caso.

Retos para el establecimiento de sistema de deportación respetuoso del debido proceso

La investigación efectuada, evidencia la existencia de numerosos retos para el establecimiento de un sistema de deportación respetuoso de los estándares internacionales de protección.

Estos retos parten de la necesidad urgente de realizar un adecuamiento del ordenamiento legal interno a los estándares constitucionales y de legislación internacional de protección de derechos humanos, vigente en el país.

Para ello es impostergable un proceso de reforma a la Ley de Migración en el que se establezcan principios y se incluya una reglamentación específica de su procedimiento. El mismo que debe partir de las siguientes definiciones:

1. La deportación debe ser considerada como una acción eminentemente excepcional, claramente administrativa y sujeta a revisión judicial efectiva.
2. La persona sujeta a deportación no debe ser asumida ni tratada como un delincuente sino bajo la consideración de estar inmersa en una limitación procedimental administrativa.
3. La privación de la libertad debe tener un carácter excepcional y estar enmarcada a condiciones y estándares mínimos de dignidad y protección. Además conforme lo señala la CIDH debería cumplirse en centros abiertos que propicien el contacto familiar. Por tanto, en lo posible y a fin de evitar costos, sería fundamental que los procesos de deportación se tramiten sin que la persona sea privada de su libertad.
4. Definición de la autoridad a cargo de su tramitación. Su conocimiento no puede permanecer, como hasta el momento, a cargo de una autoridad de policía, por su falta de imparcialidad y por la connotación penal que genera al procedimiento. Para su definición se debería partir de la valoración de las instancias de regularización existentes, en este caso del Director Nacional de Migración y Extranjería o Director de Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores, buscando garantizar en ellos los niveles de imparcialidad y efectivos mecanismos de rendición de cuentas.

5. Restringir al máximo el carácter discrecional de las autoridades tanto para la detención, imputación de causales y resolución de la deportación. En este sentido, es fundamental incorporar claramente en el marco legal las causales de deportación y exclusión y ajustar los procedimientos de interpretación a los estándares nacionales e internacionales.
6. Garantía efectiva al derecho a la defensa a través de la designación de defensores de oficio permanentes, gratuitos y preparados técnicamente para asumir estos casos.
7. Definición de un sistema de impugnación efectivo. Al respecto sería importante mantener un sistema alternativo de impugnación por la vía administrativa, ante una instancia superior que bajo el esquema actual podría ser el Consejo Consultivo de Política Migratoria, o judicial, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Además se debería establecer una reforma por la que se elimine la consulta y se establezca el carácter no devolutivo de la impugnación, es decir garantizar que mientras se tramita la deportación la persona pueda estar en libertad.
8. Establecer que los costos de la ejecución de la deportación corren bajo responsabilidad y financiamiento del Estado.
9. Debe concederse tiempo prudencial para que la persona pueda preparar su retorno, y a fin de preservar la protección de derechos laborales, familiares y de cualquier otra índole.
10. Se debe propiciar medidas específicas que faciliten el proceso de regularización de personas extranjeras que tienen una larga permanencia en el país y sobre todo que han adquirido vínculos familiares. En este sentido, es imprescindible que los jueces realicen una ponderación de derechos ubicando los derechos a la protección familiar, del interés superior del niño y no violencia contra la mujer por encima de la potestad del Estado sobre política migratoria. Se debe además precautelar el derecho de las personas ecuatorianas a no ser deportadas, en especial en los casos de hijos/as ecuatorianos que tienen padre o madre extranjero/a y que se ven obligados a salir del país junto con sus padres por efecto de la deportación.
11. Se deben propiciar medidas específicas para solicitantes de refugio a quienes se ha negado el reconocimiento de ese estatus, garantizándoles tanto el derecho a oponerse a ser deportados a su país de origen, como a solicitar ser admitidos por otros países. Y en el caso de potenciales solicitantes de refugio, establecer mecanismos efectivos de información y asesoría que permitan detectar su necesidad de protección, iniciar el trámite de reconocimiento, y por tanto su no sometimiento a procesos de deportación.
12. Es necesario replantear la deportación inmediata de las personas extranjeras que han cumplido su pena en el país, tomando en consideración que la aplicación de la misma puede entrar a contradecir los principios de rehabilitación y reinserción social, doble imposición de pena; y los derechos de familia, en los casos que la persona ha adquirido vínculos familiares en el país.
13. Es fundamental impulsar la no utilización de la medida como mecanismo para el control y persecución de grupos específicos de población extranjera, basados en su nacionalidad, acento, sexo y ocupación.
14. Se deben implementar mecanismos efectivos de tratamiento individual de los casos, evitando la utilización de partes, boletas, llamamientos a audiencias, actas de audiencias y resoluciones colectivas. Así como la utilización arbitraria de partes individuales para encubrir una práctica sistemática de detenciones y deportaciones colectivas dirigidas a grupos específicos de la población.
15. Es fundamental incorporar en la legislación mecanismos específicos y causales a través de las cuales, la persona deportada pueda volver a ingresar al país sin ser criminalizada.
16. Es importante que la sociedad civil impulse procesos de información y asesoría legal en los que se fomente la utilización de garantías constitucionales y legales como: Hábeas Corpus, Amparo y Acción de Indemnización.

Bibliografía

Consejería en Proyectos, Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, *Línea de base sobre la situación de la población colombiana en Ecuador*, Quito, 2007.

OIM, "Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias", séptima Conferencia Sudamericana sobre migraciones, Caracas, 2-3, 07.07.

Legislación Histórica

Constitución Política del Ecuador, 1998.

Leyes de Extranjeros de 1886 y 1921, Ley s/n, Recopilación 1886, 28 de agosto de 1886; y Decreto Ley s/n, 9 de marzo de 1921.

Ley s/n, Registro Oficial R. O. 344, del 7 de noviembre de 1921, Art. 11, 19 y 30 al 34.

Decreto Legislativo s/n, R. O. No. 188, de 27 de abril de 1921.

Decreto Ejecutivo 111, R. O. No. 128, 1 de febrero de 1941, Art. 91 a 97.

Decreto Legislativo 1, R. O. No. 824, 4 marzo de 1947.

Decreto Ejecutivo 73, R. O. No. 499, 2 de febrero de 1946, que fue derogado 3 meses después.

Legislación Vigente

Ley de Migración de 1971, codificada 12-04-05.

Ley de Extradición

Decreto 3301, que Reglamenta la aplicación en el Ecuador de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Facultativo.

Instrumentos Internacionales

Convención Americana de Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas y Degradantes

Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura

Convención Interamericana sobre extradición CIEx

Declaración de Cartagena

Jurisprudencia, informes y recomendaciones internacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC 18, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 17 de septiembre de 2003.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC 16/99, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, 1 de octubre de 1999.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales, Ciudadanos Haitianos y Dominicano Haitianos en la República Dominicana*, Decisiones del 14 de septiembre de 2000; 12 de noviembre de 2000; y 26 de mayo de 2001.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias, Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, 16 de abril de 2001.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General Nro. 30 sobre la discriminación contra los no ciudadanos*, Aprobada en el 65 período de sesiones, 2005)

Comité para la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares *Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares- Ecuador*, 5 de diciembre del 2007.

Entrevistas

Entrevista a Francisco Hurtado, abogado del SRJM-Ecuador, efectuada por el Programa Andino de Derechos Humanos, Quito, 10.10.07.

Entrevista con el Lcdo. Mario Cárdenas, Intendente General de Policía de de Pichincha, efectuada por el Programa Andino de Derechos Humanos PADH, Quito, 29.10.07.

* Esta ponencia está basada en la versión preliminar de la “Línea de base sobre la situación de la población colombiana en Ecuador”, efectuada por el Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) con el apoyo de la Consejería en Proyectos, Quito, Diciembre 2007.

*Abogada, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, PUCE; candidata a Magíster en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

[1] Isla Floreana, en el Archipiélago de Galápagos.

[2] Leyes de 1886 y 1921, Ley s/n, Recopilación 1886, 28 de agosto de 1886; y Decreto Ley s/n, 9 de marzo de 1921.

[3] Ley s/n, Registro Oficial (R. O.) 344, del 7 de noviembre de 1921, Art. 11, 19 y 30 al 34.

[4] Decreto Legislativo s/n, R. O. No. 188, de 27 de abril de 1921.

[5] Decreto Ejecutivo 111, R. O. No. 128, 1 de febrero de 1941, Art. 91 a 97.

[6] Decreto Legislativo 1, R. O. No. 824, 4 marzo de 1947.

[7] Decreto Ejecutivo 73, R. O. No. 499, 2 de febrero de 1946, que fue derogado 3 meses después.

[8] Se consideran *causas de exclusión para el ingreso* (art.9): a) Haber sido excluidos o deportados del país o de otro país por motivos que no sean políticos. b) Carecer de pasaporte con validez mínima de seis meses u otro certificado especial de viaje y de la respectiva visa vigente; c) Ser menores de 18 años, no estar acompañados de sus padres y no contar con autorización expresa de éstos; d) Tratar de ingresar con fraude o con documentación impropia o irregular; e) Tener una visa emitida sin los requisitos legales; f) Haber aconsejado o cooperado para que un extranjero ingrese ilegalmente al país; g) Padecer enfermedades graves, crónicas y contagiosas; y h) Sufrir psicosis aguda o crónica y los inválidos que no puedan trabajar a menos que tengan recursos suficientes y no se conviertan en carga para el Estado.

Y son *causas de exclusión durante la permanencia* (art. 10 y 11). *Para Inmigrantes* (visa de residentes): a) No haberse inscrito en el registro de extranjeros; b) No haber obtenido cédula de identidad ecuatoriana; c) Haberse ausentado o ingresado en calidad de no inmigrantes; d) Permanecer en el exterior más de 90 días cada año, durante los dos primeros años de su admisión o más de 18 meses consecutivos después de ese tiempo, con intermitencia durante 5 años. Y para *No inmigrantes* (visa temporal): a) Haber permanecido mayor tiempo que el autorizado, hayan o no sido objeto de sanción penal; b) Haber cambiado de hecho su calidad o categoría migratoria. c) No haberse inscrito en el registro de extranjeros, a excepción de los transeúntes.

[9] Indonesia, dominicana, francesa, italiana y mexicana, sudafricana

[10] La Corte Interamericana expresa que “el debido proceso legal se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier (...) acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso”.(Opinión Consultiva 18, párr. 123)

[11] Se refiere a casos bajo la Ley de Migración codificada que eliminó el carácter penal de la acción.

[12] En el 11% no existen constancia de audiencia. 3 casos corresponden a inhibiciones (por competencia), 5 casos de personas que justifican la permanencia legal, 1 caso de solicitante de refugio y 2 casos de mujeres extranjeras embarazadas.

[13] Entrevista a Francisco Hurtado, Abogado del SRJM – Ecuador, efectuada por PADH, 10-10-07, Quito.

[14] Entrevista con el Lcdo. Mario Cárdenas, Intendente General de Policía de de Pichincha, efectuada por PADH, Quito, 29-10-07.

